Wirtschaft und Entwicklung

Internet Governance Forum: 7. Treffen 2012 und 8. Treffen 2013 sowie ›NETmundial‹ 2014

- IGF in der Kritik
- ›NETmundial‹ verabschiedet Grundsatzerklärung
- ICANN-Leitung weiterhin strittig

Wolfgang Kleinwächter

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Wolfgang Kleinwächter, Internet Governance Forum: 5. Treffen 2010 und 6. Treffen 2011, VN, 1/2012, S. 29ff., fort.)

Das im Jahr 2005 vom 2. UN-Weltgipfel über die Informationsgesellschaft (WSIS) in Tunis gegründete **Internet Governance Forum (IGF)** hat sich nach knapp zehn Jahren zu einer respektablen Diskussionsplattform über globale Internetpolitik entwickelt. Zunächst als neuer ›UN Talking Shop‹ diskreditiert, ist es dem IGF gelungen, sich schrittweise zu profilieren und Respekt bei allen Stakeholdern (Interessengruppen) – Regierungen, Privatwirtschaft, Zivilgesellschaft, technische Community – zu erwerben. Das IGF ist heute mit rund 2000 Teilnehmerinnen und Teilnehmern jährlich der Treffpunkt der Internet-Eliten der Welt und gilt als das ›Davos des Internets‹. Das IGF bringt Minister, Geschäftsführer von Unternehmen, technische Experten und zivilgesellschaftliche Organisationen in einen einzigartigen Multistakeholder-Dialog zu allen aktuellen politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und rechtlichen Fragen der globalen Weiterentwicklung und Nutzung des Internets.

Das breite Mandat und die Tatsache, dass das IGF kein klassisches zwischenstaatliches Regierungsgremium ist, das politische Empfehlungen verhandelt, hat dazu geführt, dass auch kritische Themen in einer offenen und kontroversen Weise angesprochen werden. Durch das Sichtbarwerden verschiedener Positionen wird zwar noch keine Einigung herbeigeführt, aber die verschiedenen Stakeholder werden befähigt, die Argumente der anderen besser zu verstehen und sie in die Entwicklung künftiger Strategien einzubeziehen. Ferner erhalten Organisationen, die mit einem Verhandlungsmandat ausgestattet sind, durch die IGF-Diskussionen zusätzliche Informationen, die ihre Entscheidungen optimieren. Dazu gehören etwa die Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO), die Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO) und die ›Internet Corporation for Assigned Names and Numbers‹ (ICANN).

IGF-Output soll konkreter werden

Dennoch steht das IGF in der Kritik. Obwohl weithin anerkannt wird, dass das IGF kein Verhandlungsgremium zur Ausarbeitung völkerrechtlicher Internet-Verträge werden sollte, wird bemängelt, dass die konkreten Ergebnisse der jährlichen IGF-Treffen zu mager seien. Die Debatten des IGF berührten zwar alle kritischen Internet-Themen unserer Zeit und spiegeln sich in den sogenannten ›Summaries of the Chair‹ wider. Es gibt von allen Treffen Protokolle. Eine Buchpublikation (300 Seiten) fasst die wesentlichen Ergebnisse der Plenarsitzungen und Workshops zusammen. Kein einziges Argument geht also verloren. Es gibt aber keinerlei Mechanismen, wie gute Ideen oder Empfehlungen praktisch umgesetzt werden.

Die Unzufriedenheit spiegelte sich in einer Resolution des UN-Wirtschafts- und Sozialrats vom Juli 2010 wider. Sie empfahl, im Rahmen der für die Umsetzung der WSIS-Beschlüsse zuständigen UN-Kommission für Wissenschaft und Technologie im Dienste der Entwicklung (UNCSTD) eine Arbeitsgruppe ›zur Verbesserung des IGF‹ einzurichten. Die ›Working Group on Improvements to the Internet Governance Forum‹ wurde im Frühjahr 2011 zunächst als ein zwischenstaatliches Gremium eingerichtet. Nach Protest der nichtstaatlichen Stakeholder wurden später je fünf Vertreter der Zivilgesellschaft, Privatwirtschaft und akademisch-technischen Community als gleichberechtigte Mitglieder hinzugebeten. Nach fünf Sitzungen in Montreux und Genf präsentierte die Gruppe im Mai 2012 der UNCSTD ihren Abschlussbericht mit 56 Empfehlungen. Der Bericht empfiehlt in erster Line, dass das IGF mehr »greifbare Ergebnisse« – etwa durch klar formulierte ›Botschaften‹, die auch gegensätzliche Positionen enthalten können, – hervorbringen sollte. Die Gruppe empfahl weiterhin, den institutionellen IGF-Mechanismus zu erweitern. Gestärkt werden sollte die Rolle der ›Multistakeholder Advisory Group‹ (MAG), wobei den einzelnen Gruppen mehr Selbstständigkeit bei der Auswahl ihrer Repräsentanten zugestanden werden sollte. Gefordert wurde weiterhin eine bessere personelle und finanzielle Ausstattung des IGF-Sekretariats in Genf. Das IGF wird nicht über den ordentlichen UN-Haushalt finanziert, sondern ausschließlich aus freiwilligen Beiträgen von Regierungen und Unternehmen.

Der Bericht der UNCSTD-›Working Group on Improvements‹ wurde von der 67. UN-Generalversammlung im Herbst 2012 zustimmend zur Kenntnis genommen. Seine Empfehlungen spiegelten sich bereits beim 7. IGF in Baku (6.–9.11.2012) und beim 8. IGF in Bali (22.–25.10.2013) wider. Beide Fora diskutierten ein breites Spektrum von politischen Internet-Problemen: von menschenrechtlichen Themen wie Meinungsfreiheit und Datenschutz, über politische und wirtschaftliche Fragen wie Cybersicherheit, Kampf gegen Cyberkriminalität, Schutz geistigen Eigentums und Netzneutralität bis hin zu neuen technischen Entwicklungen wie ›Internet der Dinge‹ oder ›Cloud Computing‹. Im Jahr 2013 – kurz nach den Enthüllungen von Edward Snowden – spielte naturgemäß das Thema Überwachung im Cyberspace eine große Rolle. Zu den maßgeblichen Themen gehörten bei beiden IGF-Treffen auch die Frage der Ausarbeitung von Grundsätzen für die Internet-Verwaltung und die Aufsicht über die Verwaltung kritischer Internet-Ressourcen wie IP-Adressen, Domainnamen, Root Server und Internet-Protokolle.

Grundsätze für die Internet-Verwaltung

Das Thema Grundsätze für die Internet-Verwaltung (Internet Governance Principles) ist ein Dauerthema der jährlichen IGF-Treffen. Im Jahr 2008 wurde eine ›IGF Dynamic Coalition on Internet Rights and Principles‹ gegründet, der Vertreter verschiedener Interessengruppen angehören. Im Jahr 2010 wurde ein erster Entwurf für Grundsätze für die Internet-Verwaltung zur Diskussion gestellt. In den Folgejahren erhielt dieses Thema sehr große Aufmerksamkeit, auch außerhalb des IGF.

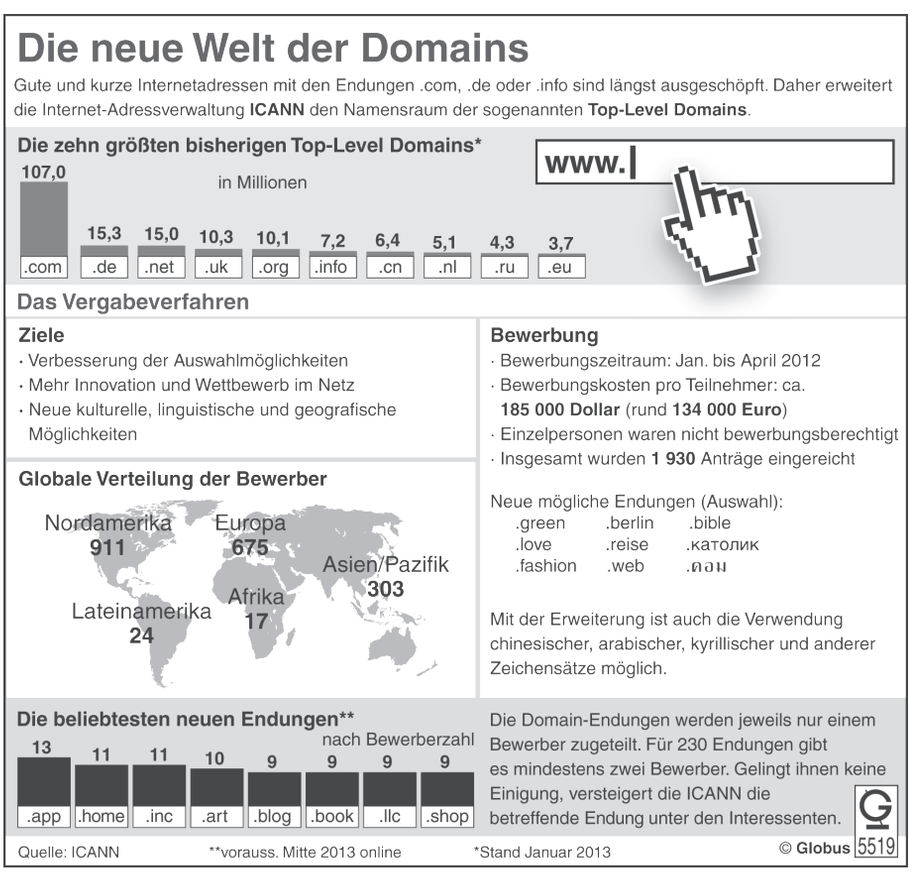
Im Mai 2011 hatten sich die G8-Staaten auf eine Reihe von Internet-Grundsätzen – darunter der Grundsatz des ›Multistakeholderismus‹ – geeinigt. Im September 2011 verabschiedete das Ministerkomitee des Europarats eine ›Erklärung über grundlegende Prinzipien zu Internet Governance‹. Auch die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) hatte sich im Dezember 2011 auf eine Leitlinie mit 14 Grundsätzen für eine globale Internetpolitik verständigt. China und Russland listeten in ihrem gemeinsam mit Tadschikistan und Usbekistan im September 2011 der UN-Generalversammlung vorgelegten Entwurf (UN Doc. A/66/359) für einen ›International Code of Conduct for Information Security‹ eine Reihe von Grundsätzen auf. Das tat auch Indien zusammen mit Brasilien und Südafrika, als es der Generalversammlung im Oktober 2011 die Schaffung eines UN-Rates für Internetpolitik vorschlug. Daneben verabschiedeten mehrere nichtstaatliche Gremien Dokumente, in denen Internet-Grundsätze formuliert wurden. Dazu gehören: die ›Global Network Initiative‹ (GNI), ein Zusammenschluss von großen Internetunternehmen, die ›Association for Progressive Communication‹ (APC), eine weltweit agierende zivilgesellschaftliche Organisation, oder die ›I*-Organisationen‹, welche die technischen Ressourcen des Internets verwalten. Binnen weniger Jahre entstanden mehr als 25 Dokumente, in denen staatliche oder nichtstaatliche Gremien Grundsätze für Internet Governance formulierten.

Auf dem 6. IGF vom 27. bis 30. September 2011 in Nairobi hatte der Europarat einen Workshop zum Thema ›Human Rights Come First – A ‚Constitutional Moment' for Internet Governance?‹ organisiert und damit die Debatte zugespitzt. Auf dem 7. IGF 2012 wurde das Thema weiter vertieft. Auf der einen Seite wurde herausgearbeitet, dass die Zeit reif sei für ein Grundsatzdokument. Auf der anderen Seite wurde beklagt, dass die Vielzahl an Dokumenten verwirrend sei und dazu einlade, ›Grundsätze-Shopping‹ zu betreiben, also sich nur jene Grundsätze herauszusuchen, die den eigenen Interessen dienen. Die Schwäche der mehr als 25 Dokumente war, dass sie entweder nur von einer Interessengruppe (Regierungen, Privatwirtschaft, Zivilgesellschaft oder technische Community) getragen wurden oder in ihrem geografischen und inhaltlichen Geltungsbereich begrenzt waren. Es sei notwendig, so das Ergebnis einer der Plenarsitzungen in Baku, die vorhandenen Dokumente schrittweise auf eine globale, alle Interessengruppen widerspiegelnde Sichtweise auszuweiten.

Beim 8. IGF 2013 saßen dann erstmals die Sponsoren der wichtigsten Vorschläge an einem Tisch, darunter der Europarat, die OECD, China, Indien und Russland, GNI und APC. Dabei wurde deutlich, dass rund 70 Prozent der in den verschiedenen Dokumenten formulierten Grundsätze identisch sind, 20 Prozent sehr ähnlich und dass es nur bei zehn Prozent starke Gegensätze gibt. Es herrschte Einigkeit darüber, dass es sinnvoll wäre, auf eine Art Allgemeine Erklärung der Grundsätze für die Internet-Verwaltung (Principles on Internet Governance – PINGO) hinzuarbeiten, die weltweit von allen Stakeholdern unterstützt wird. In Bali verabredete man sich daher in Zusammenarbeit mit der ›IGF Dynamic Coalition on Internet Rights and Principles‹, eine Arbeitsgruppe zu bilden, die spätestens bis zum 10. IGF 2015 einen weltweit akzeptablen Entwurf vorlegen sollte.

›NETmundial‹

Bevor es aber zur Bildung der Arbeitsgruppe kam, erhielt die Diskussion durch die ›NETmundial‹ eine neue Dynamik. Im September 2013 hatte Brasiliens Präsidentin Dilma Rousseff vor der 68. UN-Generalversammlung die Enthüllungen von Edward Snowden zum Anlass genommen, um das Thema ›Internet Governance‹ neu zu diskutieren. Anfang Oktober 2013 hatten die ›I*-Organisationen‹ in einer ›Erklärung von Montevideo‹ den Verlust an Vertrauen in das Internet beklagt und größere Anstrengungen zu einer Globalisierung von ICANN und des IANA-Vertrags (Internet Assigned Numbers Authority – IANA) angekündigt. Kurz darauf luden Rousseff und ICANN-Vorsitzender Fadi Chehade die Welt zu einer Konferenz, ›Global Multistakeholder Meeting on the Future of the Internet Governance Ecosystem‹ (NETmundial), vom 23. bis 24. April 2014 nach São Paulo ein. Bei einem Arbeitstreffen im Januar 2014 einigte sich der Vorbereitungsausschuss darauf, zwei Dokumente anzustreben: eine Erklärung zu Grundsätzen für die Internet-Verwaltung und einen Fahrplan (Internet Governance Roadmap 2020).



Tatsächlich gelang es der NETmundial, eine auf den oben erwähnten mehr als 25 Dokumenten beruhende Grundsatzerklärung zu verabschieden, die, von wenigen Ausnahmen abgesehen, die Unterstützung aller Stakeholder erhielt. Dazu gehörten Regierungen, technische Community, Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft. Lediglich Indien, Kuba, Russland und Saudi-Arabien legten Vorbehalte ein.

Nach der in São Paulo verabschiedeten Grundsatzerklärung (NETmundial Multistakeholder Statement) vom 24. April 2014 soll ›Internet Governance‹ auf folgenden acht Grundsätzen beruhen:

1. Menschenrechte, **2.** Schutz der Telekommunikationsdienstleister, **3.** kulturelle und sprachliche Vielfalt, **4.** ein einheitlicher und nicht-fragmentierter Kommunikationsraum, **5.** Sicherheit, Stabilität und Widerstandsfähigkeit des Netzes, **6.** eine offene und dezentrale Architektur, **7.** eine für nachhaltige Entwicklung und Innovation günstige Umgebung und **8.** offene Standards.

Die Grundsätze sind völkerrechtlich nicht bindend. Da sie aber von einer überwältigenden Staatenmehrheit sowie von wichtigen nichtstaatlichen Akteuren aus Wirtschaft, Zivilgesellschaft und technischer Community getragen werden, könnten sie große politische Wirkung entfalten und mittelfristig zu dem Referenzdokument werden, um Fehlverhalten im Internet durch Regierungen oder Unternehmen anzuprangern.

Mit ›NETmundial‹ hat das IGF keinen neuen Konkurrenten bekommen. ›NETmundial‹ und das IGF ergänzen sich. Was aber zugenommen hat, ist der Druck auf das IGF, seine Arbeit effektiver zu gestalten. In dem Fahrplan sprechen sich die ›NETmundial‹-Teilnehmer ausdrücklich für eine politische, institutionelle und finanzielle Stärkung des IGF aus. Viele innovative Elemente, die auf der Konferenz praktiziert wurden, könnten auch auf IGF-Treffen angewandt werden: etwa regionale Zentren für die Beteiligung von außen (remote participation) mit mehr als 1000 Teilnehmerinnen und Teilnehmern, die Verringerung zeitraubender offizieller Stellungnahmen in Plenarsitzungen und die strukturierte Diskussion, bei der alle Interessengruppen gleichberechtigt zu Wort kommen. ›NETmundial‹ hat auch gezeigt, dass es durchaus möglich ist, in einem offenen und transparenten Verfahren Dokumente mit Empfehlungen zu verhandeln, denen am Schluss alle Interessengruppen zustimmen können. Es wird sich zeigen, ob und wie die Erfahrungen der Konferenz nun in das 9. IGF einfließen, das vom 2. bis 5. September 2014 in Istanbul stattfinden wird.

Kritische Internet-Ressourcen

Ein anderes Dauerthema beim IGF ist das Management kritischer Internet-Ressourcen. Seit dem 2. Weltgipfel 2005 in Tunis geht der Streit, ob und wie die Aufsicht der amerikanischen Regierung über ICANN durch die Schaffung eines neuen zwischenstaatlichen Internet-Rates ersetzt werden soll. Mit dem in Tunis begonnenen Prozess einer ›erweiterten Zusammenarbeit‹ verbanden verschiedene UN-Mitgliedstaaten unterschiedliche Vorstellungen. Auch die IGF-Plenarsitzungen in Baku und Bali brachten keine Fortschritte. Einige Regierungen wollen nach wie vor so etwas wie eine Internet-UN. Andere Regierungen und die Mehrheit der nichtstaatlichen Akteure verstehen unter einer erweiterten Zusammenarbeit eine Intensivierung der bestehenden Kommunikation, Koordinierung und Kooperation zwischen den bestehenden staatlichen und nichtstaatlichen Internet-Gremien. Um die Patt-Situation in dieser Frage zu überwinden, hat die 67. UN-Generalversammlung beschlossen, unter dem Dach der UNCSTD eine neue ›Working Group on Enhanced Cooperation‹ (WGEC) einzurichten, die bis Sommer 2014 Empfehlungen ausarbeiten soll.

Die Diskussionen im Rahmen des 7. und 8. IGF haben aber auch bewirkt, dass die amerikanische Regierung ihre Haltung überdachte. Im Jahr 2009 hatte die Regierung von Barack Obama ICANN mittels einer Absichtserklärung (Affirmation of Commitments) in die formale Unabhängigkeit entlassen, sich jedoch vorbehalten, den IANA-Vertrag fortzusetzen. Dieser beinhaltet unter anderem das Recht, die Publikation von ›Top Level Domain Zone Files‹, darunter auch Länderkennungen wie ›.de‹, im ›Internet Root‹ zu autorisieren. Der IANA-Vertrag wurde im Jahr 2010 für weitere fünf Jahre verlängert und läuft im September 2015 aus – mit der Option einer zweimaligen Verlängerung um jeweils zwei Jahre bis 2019. Vielen Regierungen und auch der EU ist diese besondere Rolle der amerikanischen Regierung seit mehr als zehn Jahren ein Dorn im Auge.

Zwar stellt die Aufsicht über den A-Root-Server (sozusagen die Eckpfeiler des Internets) keine spezifische Macht oder Kontrolle über das Internet dar und ist eher eine mit Pflichten gegenüber der globalen Internet-Gemeinschaft im öffentlichen Interesse liegende Dienstleistung. Dennoch hat diese Aufsicht hohen politischen Symbolwert. Im März 2014 hat die amerikanische Regierung angekündigt, dass sie bereit sei, diese Aufsicht bis zum September 2015 einem nichtstaatlichen Multistakeholder-Mechanismus zu übertragen. Zu den Bedingungen für eine solche Übertragung gehört unter anderem, dass die Sicherheit und Stabilität des Internets nicht gefährdet wird. Ausdrücklich ausgeschlossen ist die Übergabe an eine zwischenstaatliche Organisation wie die Internationale Fernmeldeunion (ITU).

Neues Mandat nach 2015?

Insbesondere die beiden letzten Beispiele – Internet-Grundsätze und IANA-Vertrag – zeigen die indirekte Wirkung, die das IGF über die Jahre entfaltet. Damit wird eine erhebliche Dynamik in die Entwicklung von globalen Regeln für das Internet gebracht. Das gegenwärtige Mandat des IGF läuft Ende 2015 aus. ›NETmundial‹ hat gefordert, dieses Mandat für mindestens zehn Jahre zu verlängern. UN-Generalsekretär Ban Ki-moon hat die Konferenz auch genutzt, um den vakanten Posten des Vorsitzenden der ›IGF-Multistakeholder Advisory Group‹ mit dem erfahrenen lettischen Diplomaten Janis Karklins zu besetzten. Er wird dem IGF neuen Schub und mehr Autorität verleihen.

Im Übrigen beschloss der Deutsche Bundestag in seiner ›Digitalen Agenda‹ vom Februar 2014, dass sich Deutschland um die Ausrichtung eines globalen IGF bewirbt. Am 12. und 13. Juni 2014 findet bereits das 7. europäische IGF, der ›European Dialogue on Internet Governance‹ (EuroDIG) in Berlin statt. Das deutsche IGF (IGF-D) wurde 2009 gegründet und findet am Vorabend des EuroDIG zum sechsten Mal statt.

Weiterführende Links: 7. IGF 2012, Baku: www.intgovforum.org/cms/2012-igfbaku; 8. IGF 2013, Bali: www.intgovforum.org/cms/2013-bali; NETmundial: http://netmundial.br/